

Udskriftsdato: 4. april 2026 (Gældende)

## 2024-26. Oplysninger om generelle retningslinjer var ikke ”politisk ministerbetjening”, men ekstraheringspligtige eksterne vurderinger

---

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

## 2024-26. Oplysninger om generelle retningslinjer var ikke ”politisk ministerbetjening”, men ekstraheringspligtige eksterne vurderinger

En journalist havde fået delvist afslag på aktindsigt i et notat om retningslinjer vedrørende ministerens og den særlige rådgivers anvendelse af mobile enheder.

Ombudsmanden var enig med Social- og Boligministeriet i, at notatet måtte anses for et internt dokument efter offentlighedslovens § 23, stk. 1.

Notatet indeholdt nogle oplysninger, der var blevet indhentet telefonisk fra Justitsministeriet som led i udarbejdelsen af notatet. Oplysningerne vedrørte forståelsen af Justitsministeriets fællesstatslige retningslinjer for opbevaring af SMS-beskeder mv. Notatet fremstod som generelle administrative retningslinjer, der beskrev en række forhold af bl.a. administrativ, it-sikkerhedsmæssig og praktisk karakter, og indeholdt ikke rådgivning mv. af ministeren til brug for en politisk stillingtagen e.l. Der forelå ikke oplysninger om, at udvekslingen var sket som led i politisk ministerbetjening. Ombudsmanden mente, at oplysningerne fra Justitsministeriet ikke kunne anses for at være indhentet som led i ”politisk ministerbetjening” i offentlighedslovens § 24’s forstand, og at de således måtte anses for eksterne i relation til spørgsmålet om ekstrahering efter offentlighedslovens § 28.

Oplysningerne fra Justitsministeriet var indgået som en del af grundlaget for Social- og Boligministeriets egne retningslinjer og havde ikke blot karakter af en gengivelse af gældende ret, men angik den nærmere forståelse af, hvordan de fællesstatslige retningslinjer skulle udmøntes. Efter ombudsmandens opfattelse måtte Justitsministeriet anses for i kraft af sin faglige viden og indsigt at have særlige forudsætninger for at udtale sig i relation til spørgsmål om retningslinjerne. Ombudsmanden mente derfor, at oplysningerne fra Justitsministeriet havde karakter af eksterne faglige vurderinger, der var relevante for sagen og derfor ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt. Ombudsmanden henstillede til Social- og Boligministeriet at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse.

(Sag nr. 24/02844)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

### Ombudsmandens udtalelse

#### 1. Om sagen

Ved mail af 18. april 2024 anmodede du om aktindsigt på følgende måde:

”Vi søger i henhold til offentlighedsloven aktindsigt i (...)

Tilfredshedsundersøgelser fra ministeriet fra 2022 og frem.

...

Alle notater om ministerens brug af sin folketingsmobiltelefon mens hun var minister

...”

Ved en afgørelse af 30. april 2024 gav det daværende Social-, Bolig- og Ældreministerium dig fuld aktindsigt i ministeriets trivselsmåling for efteråret 2023 og delvis aktindsigt i et dokument om retningslinjer vedrørende ministerens og den særlige rådgivers anvendelse af mobile enheder (dokumentet ”Anvendelse af dine mobile enheder, dateret den 2. februar 2023”). Ministeriet vurderede, at dokumentet med retningslinjerne var et internt dokument, som kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1 (om interne dokumenter). Ministeriet vurderede endvidere, at dokumentet ikke indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger efter samme lovs §§ 28 og 29, men fandt grundlag for at udlevere dele af dokumentet som led i meroffentlighed, jf. lovens § 14. Ministeriet anførte desuden i afgørelsen, at ministeriet undtog dele af dokumentet efter offentlighedslovens § 31 (om undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar).

I din klage til mig af 8. maj 2024 har du anført bl.a., at de omtalte retningslinjer er lavet, efter at Justitsministeriet har udarbejdet generelle retningslinjer på området. Det daværende Social, Bolig- og Ældreministerium må derfor efter din opfattelse have haft kontakt til Justitsministeriet herom. Du mener, at retningslinjerne derfor ikke kan anses for interne dokumenter.

De oplysninger i dokumentet, som du fik aktindsigt i, indeholdt bl.a. et uddrag fra det daværende Social-, Bolig- og Ældreministeriums retningslinjer for telefoner og opbevaring af ikke-journaliseringspligtige SMS-beskeder. Ministeriets retningslinjer implementerede de fællesstatslige retningslinjer på området, der var udarbejdet af Justitsministeriet.

I juli 2022 offentliggjorde Justitsministeriet nogle foreløbige retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder mv. Jeg henviser til REU Alm. del, 2021-22, bilag 317. Justitsministeriet oplyste i den forbindelse, at ministeriet havde igangsat et arbejde med at fastsætte generelle retningslinjer for opbevaring af SMS-beskeder mv., som forventedes at erstatte de foreløbige retningslinjer. Disse opdaterede retningslinjer blev offentliggjort i maj 2024. Jeg henviser til REU Alm. del, 2023-24, bilag 231.

Social- og Boligministeriet har i sin udtalelse til mig anført, at dokumentet er et internt dokument, da det ikke er afgivet til udenforstående og i øvrigt kun kan tilgås af udvalgte medarbejdere. Det forhold, at ministeriet måtte have haft kontakt med Justitsministeriet, medfører ifølge ministeriet ikke, at dokumentet mister sin interne karakter.

Under Folketingets Ombudsmands behandling af sagen har ombudsmanden spurgt ministeriet, om nogle bestemte oplysninger i dokumentet er ekstraheringspligtige. Social- og Boligministeriet har i den forbindelse nu vurderet, at der er nogle oplysninger, der er ekstraheringspligtige, men at disse oplysninger kan undtages efter offentlighedslovens § 31. Ministeriet har fastholdt, at der ikke i øvrigt er ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet.

Social- og Boligministeriet har i den forbindelse vurderet bl.a., at nogle oplysninger, der blev indhentet telefonisk fra Justitsministeriet, vedrørende forståelsen af Justitsministeriets retningslinjer, og som ministeriet ikke udleverede som meroffentlighed, ikke er ekstraheringspligtige. Ministeriet har herom anført,

at der ikke er tale om oplysninger (vurderinger), der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, der har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske grundlag (funktionsfakta). Ministeriet har endvidere anført, at oplysningerne ikke indeholder vurderinger, der henviser til eller giver en forståelse for sagens fakta, da afsnittene indeholder oplysninger af ren processuel karakter. Ministeriet har samtidig anført, at faglige vurderinger og udtalelser, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium eller en underordnet myndighed i forbindelse med ministerbetjening, ikke skal ekstraheres, da de efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, om ministerbetjening anses for interne, jf. ombudsmandens udtalelse i sagen 16/01232, der vedrørte oplysninger i et telefonnotat om indholdet af en samtale mellem to ministerier om en ændring af udlændingeloven. Det er i tilknytning hertil anført, at oplysningerne i det foreliggende dokument er sammenlignelige med oplysningerne i sagen 16/01232.

I forhold til de oplysninger, som ministeriet i forbindelse med ombudsmandens behandling af sagen har vurderet er ekstraheringspligtige, men kan undtages efter offentlighedslovens § 31, har ministeriet anført, at de vedrører ministeriets egen vurdering, håndtering og opbevaring af de oprettede statslige Apple-ID. Oplysningerne vedrører endvidere ministeriets it-systems tekniske og sikkerhedsmæssige indretning, herunder konkrete tiltag til, hvordan it-sikkerheden bedst muligt overholdes. Oplysningerne viser derfor sårbarheder, der udgør en risiko for ministeriets it-sikkerhed.

Social- og Boligministeriet har i fortrolig form over for mig uddybet baggrunden for ministeriets undtagelse af oplysninger.

Du har i din klage desuden bedt Folketingets Ombudsmand om at vurdere, om der bør være videre adgang til trivselsmålinger, da det er et dokument, som er udarbejdet delvist for Arbejdstilsynet. Idet du har fået fuld aktindsigt i trivselsmålingen, har jeg besluttet ikke at foretage mig noget i anledning af denne del af din klage.

Min undersøgelse i denne sag vedrører således alene spørgsmålet om aktindsigt i dokumentet med retningslinjer vedrørende ministerens og den særlige rådgivers anvendelse af mobile enheder. Jeg har ikke i den forbindelse undersøgt ministeriets proces i forbindelse med den telefoniske indhentelse af oplysninger fra Justitsministeriet.

## **2. Retsgrundlag**

### **2.1. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter**

Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, har følgende ordlyd:

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses  
1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

...”

### **2.2. Offentlighedslovens § 24, stk. 1, om ministerbetjening**

Offentlighedslovens § 24, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

1) (...)

2) Forskellige ministerier.

...”

Af forarbejderne til lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen fremgår bl.a. følgende om bestemmelsen i § 24:

”Bestemmelsen i stk. 1 har (...) i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

...

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand. (...) ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der (...) lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om *hensynet til den interne og politiske beslutningsproces* taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes 'den politiske' ministerbetjening.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller 'fysisk' møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingsspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

...

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger)*, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til 'talepapir' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketings spørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

*Retsvirkningen* af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen *ikke* i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed *mister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. (...)

...

Bestemmelserne i stk. 1, (...) og 2, kan – når betingelserne i øvrigt er opfyldt – finde anvendelse på udveksling af dokumenter mellem a) to ministeriers departementer (...). Det anførte gælder interne dokumenter (og oplysninger), som er udarbejdet af de nævnte myndigheder. ”

Jeg henviser herved til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, bemærkningerne til lovforslagets § 24, s. 90 ff. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I sagen FOB 2020-12 havde Statsministeriet givet afslag på aktindsigt i en række dokumenter vedrørende den amerikanske præsidents besøg i Danmark. Nogle dokumenter blev undtaget som interne, jf. § 23, stk. 1, nr. 1, hvilket ombudsmanden ikke kunne kritisere. Andre dokumenter var undtaget som led i ministerbetjening, jf. § 24, stk. 1, nr. 2. Efter ombudsmandens opfattelse fremstod dokumenterne som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening. Nogle af de undtagne dokumenter faldt ned i kerneområdet for ministerbetjeningsdokumenter ved at angå embedsværkets rådgivning af ministre. Blandt de undtagne dokumenter var der dog også dokumenter, som indeholdt oplysninger af mere praktisk og koordinerende karakter, herunder bl.a. forhold om logistik. Ombudsmanden var enig i, at alle dokumenter på nær ét (der var af praktisk karakter) kunne undtages efter § 24, stk. 1, nr. 2, og lagde i den forbindelse vægt på, at det afgørende for bestemmelsens anvendelse er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har behov for rådgivning og bistand vedrørende den pågældende sag.

### **2.3. Offentlighedslovens § 28 om ekstrahering**

Offentlighedslovens § 28 har følgende ordlyd:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

*Stk. 2.* Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,

2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller

3) oplysningerne er offentligt tilgængelige. ”

Af forarbejderne til lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen fremgår om bestemmelsen bl.a. følgende:

”Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne *'er relevante for sagen'*. (...)

...

Bedømmelsen af, om en oplysning (...) er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.

Det er en yderligere betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante *'for sagen'*. Med dette udtryk sigtes til de forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en forvaltningsmyndigheds indholdsmæssige virksomhed, som f.eks. en sag om tildeling af førtidspension, en sag om tilsyn med et kommunalt plejehjem eller en sag om udarbejdelse af en ny personalepolitik for myndighedens ansatte. I modsætning hertil står den mere praktiske virksomhed, som udøves for at understøtte forvaltningens indholdsmæssige virksomhed, f.eks. førelsen af en oversigt over de udvalg m.v., som er nedsat i et ministerium, eller en liste over, hvilke medarbejdere i myndigheden der har fået merarbejdsbetaling. I forhold til f.eks. den nævnte oversigt over nedsatte udvalg vil *'sagen'* i stk. 1's forstand derfor være sagen om udvalgets virksomhed og ikke *'det at føre en oversigt'*.

...

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt.*, fastsætter en pligt til at meddele aktindsigt efter lovens almindelige regler *ieksterne faglige vurderinger*. Bestemmelsen tager navnlig sigte på eksterne faglige vurderinger, der er meddelt en myndighed m.v. mundtligt, og som er indeholdt i de i bestemmelsen angivne dokumenttyper. (...)

Det er, som i relation til ekstrahering efter 1. pkt., en betingelse for, at eksterne faglige vurderinger skal meddeles efter lovens almindelige regler, at de pågældende vurderinger er *relevante* for sagen, jf. herom ovenfor under bemærkningerne til 1. pkt.

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt.*, omfatter eksterne oplysninger (vurderinger), der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag (...). Ekstraheringspligten vil således omfatte f.eks. en udefra indhentet sagkyndig erklæring, der indeholder en videnskabelig eller teknisk (dvs. faglig) vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse. Derimod vil andre typer af oplysninger (vurderinger) ikke være omfattet af ekstraheringspligten. Det gælder således bl.a. udenforståendes tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter *med hensyn til en sags afgørelse*. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser (udtalelser)

ikke angår det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen. Endvidere gælder ekstraheringspligten ikke for oplysninger vedrørende en *sags retlige omstændigheder*, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv. Ekstraheringspligten vil derimod gælde en ekstern juridisk vurdering af konkret karakter, som bidrager til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag. Der henvises til (...) lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.16.1.1 og pkt. 4.16.2.1.

Ved en *faglig vurdering* forstås en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering vil således som nævnt efter omstændighederne være en udtalelse (sagkyndig erklæring) om f.eks. videnskabelige eller tekniske spørgsmål. Det følger af det, som er anført ovenfor om oplysninger om sagens retlige omstændigheder, at der som udgangspunkt ikke vil gælde en ekstraheringspligt for så vidt angår eksterne faglige vurderinger af juridisk karakter. Det kan dog som nævnt ikke udelukkes, at der efter omstændighederne vil kunne være pligt til at ekstrahere en ekstern juridisk vurdering af konkret karakter, som må siges at bidrage til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt.”

Jeg henviser herved til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, bemærkningerne til lovforslagets § 28, s. 97 f. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Af forarbejderne fremgår endvidere følgende:

”**4.16.1.1.** Det foreslås med lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., præciseret, at der gælder en pligt til at meddele aktindsigt i oplysninger om *eksterne faglige vurderinger*, som findes i dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, og som er relevante for sagen.

...

Når det gælder ekstraheringspligt med hensyn til eksterne faglige vurderinger, anfører Offentlighedskommissionen i betænkningen på side 625, at der ved en faglig vurdering forstås en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. Det anføres endvidere, at en faglig vurdering således efter omstændighederne vil være en udtalelse om f.eks. tekniske, juridiske eller økonomiske spørgsmål.

Offentlighedskommissionen fremhæver, at de faglige vurderinger og udtalelser, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium eller en underordnet myndighed i forbindelse med ministerbetjening, som følge af bestemmelsen i § 24, stk. 1, er interne. (...)

...

**4.16.2.1.** Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens forslag til præcisering af, at ekstraheringspligten også omfatter eksterne faglige vurderinger (jf. pkt. 4.16.1.1) (...).

For så vidt angår pligten til efter bestemmelsen i lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., at foretage ekstrahering af eksterne faglige vurderinger skal Justitsministeriet bemærke, at Offentlighedskommissionen – som

nævnt i pkt. 4.16.1.1 – en række steder anfører, at der med bestemmelsen tilsigtes en videreførelse af, hvad der efter gældende ret er ekstraheringspligtig efter offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Dette indebærer, at ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 2. pkt., angår de eksterne vurderinger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt skaber klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag, men derimod ikke oplysninger (vurderinger) vedrørende sagens retlige omstændigheder, jf. pkt. 4.16.1.1. Det anførte indebærer imidlertid ikke, at ekstraheringspligten i alle tilfælde ikke vil gælde eksterne faglige vurderinger af juridiske spørgsmål. Der vil således skulle foretages ekstrahering efter § 28, stk. 1, 2. pkt., af en ekstern juridisk vurdering af konkret karakter, som må siges at bidrage til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag.”

Jeg henviser herved til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 4.16.1.1 og pkt. 4.16.2.1. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Offentlighedslovens § 29 regulerer ekstrahering af interne faglige vurderinger. Om forståelsen af begrebet *faglig vurdering*, som er ens for de to bestemmelser om ekstrahering, henvises der i bemærkningerne til § 28 til bemærkningerne til § 29, stk. 1, 1. pkt. Her fremgår følgende af forarbejderne:

”Ved en *faglig vurdering* forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

Det er derfor ikke en betingelse for at betragte en vurdering – f.eks. en juridisk vurdering – som en *faglig vurdering*, at den er foretaget af en person, der har den pågældende uddannelse, f.eks. en juridisk uddannelse. Det afgørende er derimod, at den pågældende person på grund af sin eller forvaltningsmyndighedens indsigt i det omhandlede spørgsmål har særlige forudsætninger for at udtale sig.

...

Omfattet af udtrykket *'faglige vurderinger'* vil herefter være de 'rene' faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket. Udtrykket *'faglige vurderinger'* omfatter ikke alene det faglige resultat som sådan – f.eks. at et lovforslag må forventes at indebære, at 5000 arbejdsløse kommer i arbejde – men også de *metoder og forudsætninger*, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved den faglige vurdering.”

Jeg henviser herved til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, bemærkningerne til lovforslagets § 29, s. 99. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I sagen 15/03487 (offentliggjort på Offentlighedsportalen) fandt ombudsmanden, at nogle oplysninger indhentet fra en myndighed af en anden myndighed var omfattet af ekstraheringspligt. Det drejede sig om oplysninger i et afsnit med overskriften ”Relationer til lovgivningen (efterreguleringsreglerne)”, hvor der blev refereret en anden myndigheds synspunkter og konkrete tiltag – og den nærmere baggrund herfor

– i relation til lovgivningen på området. Efter ombudsmandens opfattelse var der tale om oplysninger om sagens faktiske grundlag, da afsnittet beskrev faktiske forhold, som havde indgået i grundlaget for de overvejelser, som Skatteministeriet havde gjort sig i sagen.

Folketingets Ombudsmand har i flere sager taget stilling til spørgsmål om ekstrahering af vurderinger. De to følgende sager indeholder eksempler på typer af vurderinger, der ikke er ekstraheringspligtige, herunder i forbindelse med udveksling som led i ministerbetjening efter offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Sagen 14/03694 (offentliggjort på Offentlighedsportalen) drejede sig om aktindsigt hos Statsministeriet i tre dokumenter vedrørende ministres brug af sociale medier – et brev fra Statsministeriets departementschef til de øvrige ministerier og to notater. Efter ombudsmandens opfattelse fremstod dokumenterne klart efter deres indhold som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening og derfor omfattet af § 24, stk. 1, nr. 2. Statsministeriet havde ekstraheret oplysninger om praksis vedrørende andre landes regeringslederes brug af Facebookprofiler og vurderet, at øvrige oplysninger om ministeriets tidligere retlige vurderinger ikke var ekstraheringspligtige. Det gav ikke ombudsmanden anledning til kritik. Ombudsmanden lagde herved vægt på udgangspunktet om, at oplysninger om gældende ret ikke er ekstraheringspligtige, og på, at de omhandlede oplysninger ikke kunne betragtes som fakta, der belyser motiverne for de tiltag, som en myndighed har iværksat eller planlægger iværksat i den pågældende sag.

Sagen 16/01232 (offentliggjort på Offentlighedsportalen) vedrørte afslag på aktindsigt i et telefonnotat mellem medarbejdere i det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration og Justitsministeriet om Justitsministeriets bemærkninger til Integrationsministeriets forslag til ændring af udlændingeloven ("tuneserloven"). Ombudsmanden var enig med ministeriet i, at der var tale om et internt dokument omfattet af § 23, stk. 1, nr. 1, og at notatet ikke indeholdt oplysninger, der var ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. I relation til ekstrahering efter § 28, stk. 1, 2. pkt., bemærkede ombudsmanden, at de faglige vurderinger og udtalelser, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium i forbindelse med ministerbetjening, ikke vil skulle ekstraheres efter denne bestemmelse, da de pågældende vurderinger som følge af § 24, stk. 1, betragtes som interne. Ombudsmanden kunne ikke kritisere ministeriets vurdering af, at oplysningerne var indhentet fra Justitsministeriet i forbindelse med ministerbetjening, og ministeriets vurdering af, at der ikke forelå ekstraheringspligtige oplysninger efter § 28, stk. 1, gav herefter samlet set ikke anledning til bemærkninger.

Sagen 16/00046 (offentliggjort på Offentlighedsportalen) er et eksempel på, at en myndigheds særlige faglige viden og indsigt på et område kan have betydning for vurderingen af, om en oplysning er ekstraheringspligtig. Den omhandlede aktindsigt i korrespondance mellem Finansministeriet og andre ministerier om prognosen for antallet af asylansøgere i 2016 i forbindelse med finanslovsforhandlingerne. Finansministeriet havde undtaget en række dokumenter fra aktindsigt efter § 24. Det gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, idet korrespondancen nærmere angik udkast til aftaletekst for politisk aftale om udviklingsbistanden i forbindelse med finanslovsforhandlingerne, herunder beregning af skøn for asyludgifter og beredskab til spørgetime om asylprognosen for 2016. Dokumenterne indeholdt to slags beregninger/skøn, dels fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet over det forventede antal asylansøgere i 2016, dels fra Finansministeriet over, hvilke meromkostninger det øgede antal asylansøgere ville medføre. Efter ombudsmandens opfattelse udgjorde de skøn, der var foretaget af de to ministerier, vurderinger, der var foretaget af ministerier, der i kraft af deres faglige viden og indsigt havde særlige forudsætninger for at udtale sig om de pågældende spørgsmål. På den baggrund mente ombudsmanden, at vurderingerne udgjorde interne faglige vurderinger i § 29's forstand. Der var dog ikke

tale om interne faglige vurderinger i endelig form, hvorfor ombudsmanden ikke kunne kritisere, at der ikke var ekstraheret oplysninger efter § 29, stk. 1.

#### **2.4. Offentlighedslovens § 31 (undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar)**

Offentlighedslovens § 31 har følgende ordlyd:

”§ 31. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.”

Af forarbejderne til lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen viderefører den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, idet det dog er præciseret, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Efter bestemmelsen kan oplysninger undtages fra retten til aktindsigt f.eks. af hensyn til beskyttelse af statsministerens personlige sikkerhed, til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed, beskyttelse af operationssikkerhed for udsendte militære styrker eller beskyttelse af et ministeriums it-sikkerhed.”

Jeg henviser herved til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, bemærkningerne til lovforslagets § 31, s. 103. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I sagen FOB 2013-17 havde Finansministeriet og Digitaliseringsstyrelsen undtaget to systemrevisionserklæringer for NemID efter den dagældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 1. På det generelle plan erklærede ombudsmanden sig enig i, at oplysninger af betydning for sikkerheden omkring NemID kunne være af en sådan karakter, at aktindsigt ville kunne begrænses med henvisning til nødvendig beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar. Ombudsmanden mente dog ikke, at myndighederne nærmere havde forklaret, hvordan sådanne skadevirkninger, som forudsættes for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, ville kunne indtræde. Ombudsmanden lagde herved til grund, at de undtagne oplysninger alene indeholdt generelle bemærkninger vedrørende svagheder i systemet uden en nærmere angivelse af de omtalte svagheder, og der fandtes heller ikke nogen teknisk eller sikkerhedsmæssig beskrivelse heraf.

I en utrykt ombudsmandsudtalelse af 9. maj 2007 (sagen med j.nr. 2007-0333-801) fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at Statsministeriet havde givet afslag på aktindsigt i navnet på en bestemt it-virksomhed med henvisning til ministeriets it-sikkerhed. Statsministeriet havde oplyst, at den pågældende virksomhed og dens produkter spillede en afgørende rolle for ministeriets it-sikkerhed, og at en offentliggørelse af virksomhedens navn ville svække ministeriets it-sikkerhed. Ministeriet pegede i den forbindelse på bl.a., at jo smallere produktlinje en virksomhed kan tilbyde inden for it-sikkerhed, jo mere betydningsfuldt er det at kunne tilbageholde oplysninger om samarbejdet med den pågældende virksomhed. Ombudsmanden kunne i den konkrete sag ikke vurdere skadevirkningerne på en anden og bedre måde end Statsministeriet, fordi en kontrol af de it-sikkerhedsmæssige vurderingers rigtighed, som var afgørende for sagen, krævede en fagkundskab, som ombudsmanden ikke havde.

### 3. Min vurdering

Social- og Boligministeriet har oplyst, at det dokument, min undersøgelse vedrører, ikke er afgivet til udenforstående. Jeg er på den baggrund enig med ministeriet i, at dokumentet må anses for et internt dokument omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1. Det gælder også, selv om der i dokumentet gengives oplysninger, som Social- og Boligministeriet har indhentet fra Justitsministeriet om forståelsen af Justitsministeriets fællesstatslige retningslinjer for opbevaring af SMS-beskeder mv.

Spørgsmålet er herefter, om oplysningerne fra Justitsministeriet er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28.

Som anført af Social- og Boligministeriet skal faglige vurderinger, der indhentes fra et andet ministerium i forbindelse med ministerbetjening, som følge af offentlighedslovens § 24, stk. 1, betragtes som interne og vil derfor ikke være ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt., der omfatter eksterne faglige vurderinger.

Ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, omfatter imidlertid ikke enhver form for ministerbetjening, men den ”politiske ministerbetjening”, jf. pkt. 2.2 ovenfor.

I det foreliggende tilfælde er oplysningerne fra Justitsministeriet indhentet som led i udarbejdelsen af Social- og Boligministeriets notat om retningslinjer vedrørende ministerens og den særlige rådgivers anvendelse af mobile enheder. Notatet fremstår som generelle administrative retningslinjer, der efter sin ordlyd har til formål at fremhæve de vigtigste opmærksomhedspunkter omkring it- og informationssikkerhed på området. Notatet beskriver en række forhold af bl.a. administrativ, it-sikkerhedsmæssig og praktisk karakter af løbende betydning for bl.a. den til enhver tid siddende minister og særlige rådgiver. Det indeholder ikke rådgivning mv. af ministeren til brug for en politisk stillingtagen e.l. Der foreligger heller ikke i sagen i øvrigt oplysninger om, at udvekslingen er sket som led i politisk ministerbetjening.

De konkrete oplysninger fra Justitsministeriet, som sagen angår, omhandler endvidere forståelsen af de fællesstatslige retningslinjer for opbevaring af SMS-beskeder mv., der ligeledes vedrører en række spørgsmål af administrativ, it-sikkerhedsmæssig og praktisk karakter og i øvrigt retter sig mere generelt mod forvaltningsmyndighederne i staten.

På den ovenfor anførte baggrund er det min opfattelse, at oplysningerne fra Justitsministeriet ikke kan anses for at være indhentet som led i ”politisk ministerbetjening” i offentlighedslovens § 24’s forstand, og at de således må anses for eksterne i relation til spørgsmålet om ekstrahering efter offentlighedslovens § 28.

Justitsministeriet – som har udarbejdet de fællesstatslige retningslinjer – må efter min opfattelse anses for i kraft af sin faglige viden og indsigt at have særlige forudsætninger for at udtale sig i relation til de spørgsmål, som retningslinjerne angår. Oplysningerne fra Justitsministeriet har desuden i det foreliggende tilfælde ikke blot karakter af en gengivelse af gældende ret, men angår den nærmere forståelse af, hvordan de fællesstatslige retningslinjer skal udmøntes. Oplysningerne har på den baggrund efter min opfattelse karakter af eksterne faglige vurderinger.

Oplysningerne fra Justitsministeriet er endvidere indgået som en del af grundlaget for Social- og Boligministeriets egne retningslinjer vedrørende ministerens og den særlige rådgivers anvendelse af mobile enheder og må anses for relevante for denne sag.

Det er på baggrund af det anførte ovenfor samlet set min opfattelse, at oplysningerne fra Justitsministeriet har karakter af eksterne faglige vurderinger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt.

Jeg har derfor henstillet til Social- og Boligministeriet at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse. Da jeg i forbindelse med min undersøgelse har fået oplyst af Social- og Boligministeriet, at ministeriet er i besiddelse af særskilte noteringer om telefonsamtalen med Justitsministeriet, der indholdsmæssigt svarer til de oplysninger, der fremgår af ministeriets retningslinjer, går jeg ud fra, at ministeriet i forbindelse med en genoptagelse af sagen også vil forholde sig til, om du bør meddeles aktindsigt heri.

Jeg har bedt Social- og Boligministeriet om at underrette mig om sin nye afgørelse, men jeg foretager mig som udgangspunkt ikke mere i sagen, medmindre du klager til mig igen.

Social- og Boligministeriet har under Folketingets Ombudsmands behandling af sagen vurderet, at der er nogle ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet om retningslinjer vedrørende ministerens og den særlige rådgivers anvendelse af mobile enheder, men at disse oplysninger kan undtages efter offentlighedslovens § 31.

Efter forarbejderne til § 31 kan oplysninger undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen af hensyn til beskyttelse af et ministeriums it-sikkerhed, hvis det er af væsentlig betydning. Jeg henviser til pkt. 2.4 ovenfor.

Ministeriet har under Folketingets Ombudsmands behandling af sagen anført, at oplysningerne vedrører ministeriets egen vurdering, håndtering og opbevaring af de oprettede statslige Apple-ID samt oplysninger om ministeriets it-systems tekniske og sikkerhedsmæssige indretning, herunder konkrete tiltag til, hvordan it-sikkerheden bedst muligt overholdes. Oplysningerne viser derfor ifølge ministeriet sårbarheder, der udgør en risiko for ministeriets it-sikkerhed. Ministeriet har i fortrolig form uddybet, hvori risikoen består.

Efter min gennemgang af de pågældende oplysninger er det min vurdering, at jeg ikke kan hjælpe dig til yderligere aktindsigt i de oplysninger, du er interesseret i.

Jeg kan heller ikke kritisere ministeriets vurdering af meroffentlighed i forhold til de pågældende oplysninger.